COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN Y LEGISLACIÓN

(Sesión celebrada el día 17 de julio de 2018).

SEÑOR PRESIDENTE.- Habiendo número, está abierta la sesión.

(Son las 14:39).

–Dese cuenta de los asuntos entrados.

(Se da de los siguientes).

–«- Informe de la doctora Graciela Gatti y el doctor Alberto Reyes, relacionado con la duración de la prisión preventiva. (Reenviado por mail el día 29 de junio).

Carpeta n.º 1119 / 2018. Código General del Proceso. Se modifica el artículo 353. Proyecto de ley aprobado por la Cámara de Representantes. (Distribuido n.º 1969 / 2018).

Carpeta n.º 1120 /2018. Ciudad de José Pedro Varela, departamento de Lavalleja. Se declara feriado no laborable el día 9 de noviembre de 2018 con motivo de conmemorarse el centenario de su fundación. Proyecto de ley aprobado por la Cámara de Representantes. (Distribuido n.º 1970 / 2018).

Carpeta n.º 1121 / 2018. Código del Proceso Penal. Se modifica el artículo 61 de la Ley n.º 18293, de 19 de diciembre de 2018. Artículo desglosado del proyecto de ley contenido en la Carpeta n.º 1092 / 2018. (Distribuido n.º 1971 / 2018).

Carpeta n.º 1126 / 2018. Medidas preventivas para instituciones que impliquen trato directo con niñas, niños, adolescentes, personas con discapacidad y personas mayores en situación de dependencia. Proyecto de ley presentado por las señoras senadoras Patricia Ayala, Constanza Moreira y Daniela Payssé y por los señores senadores Charles Carrera, Germán Coutinho, Carlos Camy, Pablo Mieres y Julio Silveira. (Se elevó al Plenario por solicitarse su tratamiento con moción de urgencia)».

SEÑOR MICHELINI.- Solicito que Secretaría vuelva a repartir el proyecto de ley relativo a la responsabilidad decenal para analizarlo nuevamente porque la última redacción la presentaron las universidades. Creo que hay consenso y si lo analizamos sin observaciones podríamos darle trámite rápido, si las hubiera, por supuesto entraría en el lugar que le corresponda. Si se pudiera me gustaría que se repartiera el comparativo con la última redacción acordada por las universidades y la Sociedad de Arquitectos del Uruguay.

SEÑOR PRESIDENTE.- Considero oportuna la propuesta del señor senador Michelini. Como metodología de trabajo propongo recibir a los invitados y luego si queda tiempo analizaríamos el proyecto.

(Apoyados).

(Ingresa a sala el doctor Correa Freitas).

–Bienvenido, doctor Correa Freitas, es un gusto poder recibirlo. Lo hemos invitado para escuchar su informe acerca del proyecto de ley que tiene que ver con el derecho al voto en el exterior, por decirlo de alguna manera.

SEÑOR CORREA FREITAS.- Señor presidente, señores senadores: en primer lugar quiero expresar mi agradecimiento a la Comisión de Constitución y Legislación de la Cámara de Senadores por haberme invitado a analizar el proyecto de ley que fuera aprobado por la Cámara de Representantes.

En ese sentido, debo señalar que oportunamente realicé un informe que elevé a la Comisión de Constitución, Códigos, Legislación General y Administración de la otra cámara. Seguramente, los señores senadores ya habrán leído la versión taquigráfica de dicho informe y lo que haré en la tarde de hoy será ratificarlo en todos sus términos, aunque añadiré algunas precisiones que me parecen vitales.

En primer lugar, el artículo 1.º del proyecto de ley tiene que ver con una norma interpretativa de los artículos 77 –inciso primero– y 81 de la Constitución de la República. Entonces, el primer tema que se plantea acá es si realmente estamos ante un problema de interpretación de la Constitución o si, por el contrario, estamos ante una norma que, en realidad, quiere solucionar un problema que es el voto de los uruguayos que residen en el exterior.

Tal como lo expresé oportunamente, se distinguen tres grandes tipos de interpretaciones. En primer lugar, la llamada interpretación auténtica, que es la que hace el soberano, es decir, la nación, por medio de cualquiera de los procedimientos previstos por el artículo 331 de la Constitución de la República.

En segundo lugar, la interpretación legislativa, que es el ejemplo que encontramos con este artículo 1.º del proyecto de ley sancionado por la Cámara de Representantes. En este sentido, debemos decir que de conformidad con lo previsto por el numeral 20 del artículo 85 de la Constitución de la República, es competencia del Poder Legislativo interpretar la Constitución, sin perjuicio de la facultad que corresponde a la Suprema Corte de la Justicia, de acuerdo con los artículos 256 a 261. En otros términos, esto quiere decir que el constituyente le ha dado la potestad, la facultad, al Poder Legislativo de interpretar la Constitución pero, naturalmente, con un alcance más limitado, con menor valor y fuerza que la interpretación auténtica que es la que hace el soberano, que es la nación. Las leyes interpretativas, conforme al numeral 20 del artículo 85 de la Constitución, son normas o leyes generalmente obligatorias

–como señalaba muy bien y enseñaba Justino Jiménez de Aréchaga– porque como el mismo numeral 20 del artículo 85 lo aclara, son sin perjuicio de la facultad que corresponde a la Suprema Corte de Justicia. Quiere decir, en otros términos, que las leyes interpretativas pueden ser declaradas inconstitucionales por la Suprema Corte de Justicia.

Por último, la interpretación jurisprudencial es la que hace, en definitiva, la Suprema Corte de Justicia, a través del instituto de la declaración de inconstitucionalidad de las leyes. De tal manera que, en forma reiterada, la Suprema Corte de Justicia en su jurisprudencia ha dicho que ella es el último intérprete de la Constitución.

Hechas estas aclaraciones en cuanto a los tipos de interpretación que tenemos en el derecho positivo uruguayo, corresponde analizar qué es interpretar para saber realmente si el legislador está interpretando o, en realidad, está haciendo otra cosa.

En un principio, de acuerdo a lo que surge del sentido natural y obvio de las palabras y a lo que dice el diccionario de la Real Academia, interpretar no es otra cosa que darle sentido a una disposición.

En ese sentido, Ricardo Guastini, autor italiano, dice que interpretar en el ámbito jurídico significa atribuir sentido a un texto. Como surge del artículo 12, apartado 1.º del Código Civil italiano. Por otro lado, García Máynez, profesor mexicano de teoría general del derecho y de filosofía, dice que interpretar es desentrañar el sentido de una expresión. Otro autor español, moderno y muy conocido, Manuel Atienza, especialista en interpretación y argumentación jurídica dice que el concepto de interpretación es el de aclarar el significado de un texto, de una ley o de algún otro documento normativo que por alguna razón se ha vuelto dudoso. De manera que los problemas interpretativos serían, entonces, un subtipo de los argumentativos. Estos textos figuran en mi libro *Fundamentos de la Constitución*, publicado por la editorial Bdf en el año 2017.

Hechas estas aclaraciones desde el punto de vista doctrinal, corresponde analizar si realmente nos encontramos con un problema interpretativo en los artículos 77, y 81 de la Constitución de la república. El inciso primero del artículo 77 dice: «Todo ciudadano es miembro de la soberanía de la Nación; como tal es elector y elegible en los casos y formas que se designarán». Indudablemente, acá no hay un problema interpretativo. El sentido natural y obvio es que todo ciudadano es miembro de la soberanía de la nación y como tal es elector y elegible en los casos y formas que se designarán.

Luego, el artículo 81 de la Constitución –en el que vengo trabajando desde hace tantos años analizando el tema de la nacionalidad, como lo recordará el señor senador Bordaberry cuando, en su momento, lo planteamos acá– dice: «La nacionalidad no se pierde ni aun por naturalizarse en otro país, bastando simplemente, para recuperar el ejercicio de los derechos de ciudadanía, avecinarse en la República e inscribirse en el Registro Cívico. La ciudadanía legal se pierde por cualquier otra forma de naturalización ulterior».

Quiere decir que el constituyente admite la doble o triple nacionalidad; admite que un nacional uruguayo pueda tener otras nacionalidades y que no pierde la nacionalidad uruguaya, ni aun por naturalizarse en otro país. Y dice: «bastando simplemente, para recuperar el ejercicio de los derechos de ciudadanía, avecinarse en la República e inscribirse en el Registro Cívico». Quiere decir que el constituyente le exige regresar al país e inscribirse en el Registro Cívico.

El tema del avecinamiento o la residencia también lo encontramos en el artículo 74 de la Constitución, que lo estudiamos cuando en su momento discutimos la posibilidad de otorgarles la ciudadanía y, eventualmente, la nacionalidad a los nietos de uruguayos y analizamos el concepto de quiénes son uruguayos. Dicho artículo establece que: «Ciudadanos naturales son todos los hombres y mujeres nacidos en cualquier punto del territorio de la República». Esto nos da el criterio del llamado *ius soli*, el lugar de nacimiento de la persona: los hombres y mujeres nacidos en cualquier punto del territorio son ciudadanos naturales. Y continúa: «Son también ciudadanos naturales los hijos de padre o madre orientales, cualquiera haya sido el lugar de su nacimiento, por el hecho de avecinarse en el país e inscribirse en el Registro Cívico». Quiere decir que a los hijos de uruguayos nacidos en el exterior el constituyente también les pide avecinarse en el país e inscribirse en el registro cívico. O sea que este es el criterio del constituyente, que se puede discutir –por supuesto–, que se puede modificar mediante una reforma constitucional, pero esto es lo que está en el texto de la Constitución y viene desde bastante atrás en el tiempo. Es un criterio que tenemos desde la Constitución de 1830 y hasta ahora las reformas constitucionales que hubo en el país no han intentado cambios ni han promovido modificaciones en esta materia.

Quiere decir que, a mi juicio, el artículo 1.º del proyecto de ley a estudio está interpretando algo que no es necesario interpretar. En otros términos, el artículo 1.º le quiere hacer decir a la Constitución lo que la Constitución no dice. Es claramente una disposición que modifica en ese aspecto la Constitución, y por ello considero que es una norma claramente inconstitucional, porque está violando la Constitución.

Por supuesto que sí puede haber soluciones para el tema que se plantea, que es el voto de los ciudadanos uruguayos en el exterior, pero este no es el mecanismo, sin ninguna duda. A mi juicio, hay dos formas para solucionar el tema del voto de los uruguayos que residen en el exterior: o mediante una reforma constitucional, como ya oportunamente se intentó –se puede promover nuevamente–, o a través de una ley sancionada por dos tercios del total de componentes de cada cámara, donde el legislador, siguiendo el mecanismo que prevé la Constitución de la república para las leyes electorales, puede perfectamente organizar la forma cómo los ciudadanos que viven en el exterior puedan emitir su voto.

En cuanto a los artículos 2.º y 3.º, tal como lo dije oportunamente en la Comisión de Constitución, Códigos, Legislación General y Administración de la Cámara de Representantes, no tengo observaciones desde el punto de vista constitucional, porque creo que es la facultad que tiene el Poder Legislativo de crear comisiones con el cometido de asesorarlo en la elaboración de un proyecto de ley. No creo que estemos ante un caso de delegación legislativa por cuanto lo que está haciendo el Poder Legislativo es crear una comisión honoraria que elabore un proyecto normativo donde se analicen alternativas jurídicas para la instrumentación del voto por parte de los ciudadanos uruguayos residentes en el exterior. No hay delegación legislativa porque, en definitiva, es el Parlamento quien va a tener la potestad, primero, de la iniciativa legislativa en este tema y, en segundo lugar, va a tener a su cargo el trámite de sanción

–eventualmente– de esa ley, o de uno de los proyectos que se hayan presentado por parte de esta comisión honoraria.

Estas son, en líneas generales, las consideraciones que tengo para formular ante la comisión. Quedo a disposición de los señores senadores para aclarar dudas o responder las preguntas que deseen plantear.

SEÑOR BORDABERRY.- Voy a realizar dos consultas.

En primer lugar, me gustaría que profundizara en la diferencia entre nacionalidad y ciudadanía, conceptos que distingue el artículo 81 de la Constitución de la república.

En segundo término, ante una eventual aprobación de una norma inconstitucional como esta, ¿quién sería el legitimado activo para interponer una acción de inconstitucionalidad ante la Suprema Corte de Justicia?

SEÑORA MOREIRA.- La primera pregunta que quiero plantear refiere al artículo 1.º y su posible inconstitucionalidad, teniendo en cuenta lo que el doctor Correa Freitas manifestó sobre la interpretación, sus alcances, etcétera. La argumentación es que no corresponde interpretar de esta manera; entonces, me gustaría saber si no corresponde interpretar de esta manera porque es redundante o porque es contradictorio. Si es redundante, no importa, pero si es contradictorio sí.

En la exposición de motivos del informe en mayoría que elaboraron los legisladores de la Cámara de Representantes, se menciona, a favor de la interpretación de la no contradicción con los artículos 77 y 81 de la Constitución, que si la nacionalidad no se pierde aun por naturalizarse en otro país, los ciudadanos uruguayos radicados en el exterior no han perdido su ciudadanía. Creo que esto remite a la pregunta formulada por el señor senador Bordaberry sobre el solapamiento entre nacionalidad y ciudadanía.

Esto me lleva a realizar un segundo planteamiento.

La Constitución siempre habla de avecinarse e inscribirse como si fuera un acto único y obviamente no lo es, porque uno puede inscribirse en el Registro Cívico fuera del país. Creo que la Constitución está vieja respecto al fenómeno de migración masiva del Uruguay que se produce, más o menos, en estos años; no recoge al Uruguay de la diáspora, al *Uruguay: país de emigración,* como lo llamaba César A. Aguiar. Reitero que la Constitución está vieja y el doctor Correa Freitas dice que para arreglarla se deben hacer las cosas de tal manera y no de otra. Puede habilitarse a que la inscripción en el Registro Cívico se haga en los consulados y embajadas, por lo que entiendo que no es un acto único, a pesar de que siempre aparece la formulación de ambas cosas.

Obviamente, si uno quiere ir a los tribunales uruguayos, si uno quiere disponer del derecho de salud o de educación –menciono algunos de los derechos consagrados en la Constitución–, tiene que avecinarse. Ahora bien, hay una parte del avecinamiento que tiene que ver con estos otros derechos que están en suspenso si uno vive en el exterior.

Cuando separo los derechos políticos –y aquí viene la pregunta audaz–, si logro tener un Registro Cívico fuera del país y considero a las embajadas territorio del país en el exterior, ¿podría estirarse el concepto de avecinamiento para incorporar esto? Esa es la segunda consulta.

La tercera pregunta es: si no puedo hacer una interpretación de la Constitución como la que propone el proyecto de ley, ¿por qué una ley electoral lo resolvería? Entonces, ninguna ley electoral podría resolverlo. Me refiero a la ley de dos tercios. A esto le estoy llamando «ley electoral».

El doctor nos dice que este asunto puede resolverse mediante una reforma constitucional o por ley electoral. Pero si la Constitución es tan taxativa respecto a este tema, ¿por qué una ley electoral podría resolverlo? ¿Por qué una ley por dos tercios podría resolverlo? Digo esto porque, entonces, aplica lo de las leyes electorales, pero que tienen que ver con la modificación del Registro Cívico. Y vuelvo nuevamente a ese *loop* de registro cívico y avecinamiento, que es el que no logro terminar de desanudar. No sé si me explico en el planteo de esta pregunta.

SEÑOR CORREA FREITAS.- Sí, señora senadora.

SEÑORA MOREIRA.- Bueno. Y ya que estoy, aprovecho para hacerle otra consulta.

En la exposición de motivos del proyecto de ley que viene de la Cámara de Representantes se establece: «El sistema normativo uruguayo únicamente admite la limitación de derechos fundamentales si ello surge consagrado en las leyes…». Toda la exposición de motivos da a entender que el avecinamiento es una limitación del derecho fundamental. Ese es, más o menos, el argumento normativo.

Por tanto, si no tenemos una ley que limite eso o una norma que determine el avecinamiento en forma tan taxativa y directa, ¿por qué deberíamos aceptar esta limitación? Me parece que este es un aspecto interesante que está contenido en la exposición de motivos y por eso formulo la pregunta. Efectivamente, ¿la ley puede ser interpretada como una limitación de los derechos fundamentales? Me refiero a la ley electoral que ya existe.

Gracias.

SEÑOR MIERES.- Por mi parte, quisiera formular una sola pregunta, más que nada, para ratificar.

Cuando se presentó el proyecto de ley, en algún momento se dijo que él, en sí mismo, no genera el derecho al voto en el exterior sino que crea una comisión para estudiar las condiciones. Por tanto, pregunto al doctor Correa Freitas si esa es su opinión o, en realidad, más allá de la constitucionalidad, deberíamos asumir que al votarse el artículo 1.º estamos otorgando el derecho al voto a los ciudadanos que están en el exterior y la comisión, en todo caso, tendrá un carácter de establecer elementos instrumentales, pero se está pretendiendo una interpretación constitucional que implica el otorgamiento al voto en el exterior. Esa es mi consulta concreta.

SEÑOR MICHELINI.- Si los aspectos constitucionales no refieren a la comisión, esta será, entonces, de conveniencia u oportunidad política, y si lo que está en tela de juicio es el artículo 1.º, me parece de Perogrullo, aunque no estuviera. ¿Por qué digo esto? Veamos. El personal diplomático reside en el exterior, y por ese motivo no pierde los derechos y obligaciones inherentes a la ciudadanía. Tan así es que la Corte Electoral le exige la justificación de que no pudo votar porque no estaba en el país. Me refiero al personal diplomático, pero cualquier otro uruguayo que justifique que está en el exterior, no solo no pierde el derecho sino que lo mantiene. Si la interpretación fuera que residir fuera del país significa perder los derechos y obligaciones inherentes a la ciudadanía, una vez recibida la información de que no pudo votar porque se encuentra o reside en el exterior, la Corte debería excluirlo del padrón electoral. Sin embargo, hace lo contrario: mientras una persona justifique, incluso en más de una elección, que no pudo votar, la mantiene en el registro, solo saca a los que no justifican. Y quienes no justifican no necesariamente están en el exterior. Todos sabemos que una persona que no votó en dos elecciones queda fuera del padrón.

El artículo 81 dice que la nacionalidad no se pierde de ninguna manera y que para recuperar el ejercicio de los derechos de la ciudadanía basta avecinarse e inscribirse en el registro. Aquí se alude a quien la perdió. Cuando un ciudadano pierde la ciudadanía, hay dos condiciones: avecinarse y presentarse en el registro. Ahora bien; residir en el exterior –algo pacíficamente aceptado hoy– no significa perder la ciudadanía; basta que la persona justifique que no pudo votar para que continúe siendo considerada ciudadana y permanezca en el registro electoral; puede ser una, dos, tres o cuatro elecciones, no hay ningún tipo de problema; solo tiene que justificarlas. Y si la justificación no está dentro de las normas correspondientes, puede pagar la multa para permanecer en el padrón. Alguien podría decir que esto es de Perogrullo, que no es necesario decirlo, pero es lo que hace la corte. La otra discusión es si es conveniente ponerlo.

Pero, para mí, no es inconstitucional porque, si no, la corte estaría actuando en forma inconstitucional, ya que no podría mantener el registro a quien hubiera justificado el no haber votado por encontrarse en el exterior. Alguien podría decir –estoy tratando de razonar en voz alta– que estuvo circunstancialmente en el exterior, pero ¿qué pasa con el personal diplomático? ¿El proyecto de ley debería decir –contra el artículo 81– que pierde la ciudadanía porque reside en el exterior? No; residir en el exterior no es la pérdida de la ciudadanía. En el caso de perder la ciudadanía, por la razón que sea, recuperarla significa avecinarse e inscribirse en el Registro Cívico.

Entonces, sinceramente, no veo ningún tipo de inconstitucionalidad. Si esto tuviera tal carácter, repito, la Corte estaría actuando en forma inconstitucional y deberíamos advertírselo. Todas las personas que justificaron su voto estando en el exterior deberían perder la ciudadanía.

Era cuanto quería decir.

SEÑOR PRESIDENTE.- Por mi parte, quiero señalar que nosotros no estamos legislando acerca del voto en el exterior, sino que –siguiendo el razonamiento del señor senador Michelini– estamos interpretando y diciendo que por el hecho de residir fuera del país no se pierde el derecho de votar.

SEÑOR CORREA FREITAS.- Paso a responder las interrogantes que se han formulado.

En primer lugar, el señor Bordaberry ha planteado el tema de la distinción entre nacionalidad y ciudadanía, dos conceptos que, claramente, la Constitución uruguaya no distingue, sino que confunde. Tan así es que el propio Jiménez de Aréchaga tuvo dos posturas doctrinales con respecto a ambos conceptos. En un clásico artículo que publicó allá por el año 1955, sobre el significado del vocablo «uruguayo», llegó a sostener que los hijos de padre o madre oriental, nacidos en el exterior, son extranjeros –no son nacionales– y ciudadanos naturales. Esta fue la posición que Justino Jiménez de Aréchaga dejó planteada en ese artículo publicado en el tomo 55 de la Revista de Derecho, Jurisprudencia y Administración. Esta fue la enseñanza de la cátedra de Derecho Constitucional durante más de treinta años, hasta que en 1984 señalé que en realidad los hijos de padres o madres orientales también son nacionales uruguayos, es decir, no son extranjeros; esto fue en un seminario argentino israelí, unas jornadas realizadas en la ciudad de Buenos Aires. A partir de ese momento la doctrina uruguaya empezó a aceptar este criterio, hasta que llegamos a la denominada «ley Ortiz» –Ley n.º 16021, de 11 de abril de 1989– que fue la que recogió este criterio de que los hijos de padres o madres orientales nacidos en el exterior, también tienen la nacionalidad.

Por lo tanto, en la Constitución uruguaya hay una clara confusión, de tal manera que utiliza una sola vez el vocablo nacionalidad. Solamente lo hace en el artículo 81, porque siempre habla de ciudadanía. Pensemos que estas son normas que vienen desde 1830, cuando naturalmente las diferencias entre los conceptos de nacionalidad y ciudadanía no estaban claros en la doctrina.

¿Cuáles son las diferencias, desde el punto de vista doctrinal? La nacionalidad es un vínculo natural entre una persona, hombre o mujer, con un Estado. Una persona que nace en un país o cuyos padres son de una determinada nacionalidad, tiene un vínculo natural con ese país. En cambio, la ciudadanía es un vínculo político; esta da a un individuo –que, incluso, puede ser un extranjero que adquiera la ciudadanía legal, como es el caso del Uruguay donde eso sucede– derechos políticos, fundamentalmente, el derecho al voto activo y pasivo, es decir, a elegir y ser electo y, además, a ocupar empleos públicos. Esa es la clave.

En cambio, la nacionalidad implica otros derechos y deberes. Por supuesto, un nacional tiene derecho a no ser expulsado del país, a ser amparado diplomáticamente y, eventualmente, a ser repatriado a su país. Por otro lado, una obligación evidente de un nacional es defender la patria y no traicionarla. Como vemos, los conceptos son diferentes y reitero que la Constitución uruguaya los confunde y, en realidad, se refiere a la ciudadanía. Es así que la doctrina constitucionalista uruguaya, y hablando más concretamente, el doctor Casinelli Muñoz ha sostenido que la nacionalidad ha sido regulada por la ley y, la ciudadanía, por la Constitución de la república.

El segundo tema planteado por el señor senador Bordaberry tiene que ver con la legitimación para promover la inconstitucionalidad. Allí, el tema es más complejo porque va a depender de la opinión de la Suprema Corte de Justicia, que tiene la competencia para pronunciarse sobre ello.

En principio, creo que los partidos políticos son los que tienen legitimación porque se trata de un tema electoral, que tiene que ver nada menos que con el sistema electoral y todo lo relacionado al registro cívico. Entonces, a mi juicio, en principio, los legitimados serían las autoridades de los partidos políticos. De todas maneras, es un tema discutible y será la Suprema Corte de Justicia la que se pronuncie en su momento.

Ahora voy a pasar a responder las interrogantes formuladas por la señora senadora Moreira.

A mi juicio, el artículo 1.º es inconstitucional porque quiere hacer decir a la Constitución lo que ella no dice. Es tan sencillo como eso. No podemos decir que la Constitución no habla de avecinarse e inscribirse en el registro cívico. Entonces, decir que se declara con carácter interpretativo de los artículos 77, en su párrafo 1, y 81 de la Constitución, que el hecho de residir fuera del país no obsta al ejercicio de los derechos y obligaciones inherentes a la ciudadanía, es violatorio. Y digo que claramente viola el artículo 81 de la Constitución que establece que para recuperar los derechos hay que avecinarse e inscribirse en el Registro Cívico. Entonces acá hay, claramente, una contradicción y esta es una norma inconstitucional.

La señora senadora Moreira pregunta si es posible dividir o separar «avecinarse» e «inscribirse». Ante todo, el Registro Cívico está a cargo de la Corte Electoral. Es una competencia que la propia Constitución le da, y que no se la puede otorgar a nadie más, porque se estaría violando la Constitución. Quien tiene la competencia en materia de elecciones y del Registro Cívico es, únicamente, la Corte Electoral, un organismo con autonomía funcional y que, como decía Jiménez de Aréchaga, está al mismo nivel que los otros Poderes del Estado. El constituyente no se animó a darle

el carácter de Poder, pero tiene el mismo nivel que el resto de los Poderes del Estado. Para mí, son dos conceptos separables, porque un ciudadano puede avecinarse y no inscribirse pero, para inscribirse, necesaria y obligatoriamente tiene que avecinarse. Repito, son conceptos diferentes y, en ese sentido, no tengo dudas que hay una clara distinción en la materia.

Por otra parte, está el tema de la ley electoral. La señora senadora Moreira formula una interesante pregunta con respecto a por qué mediante el mecanismo de la ley de los dos tercios se podría instrumentar el voto de los ciudadanos en el exterior. La razón es que, en este caso, lo que estaría haciendo la ley sería permitir, habilitar que la Corte Electoral organice –cosa que hoy no puede hacer– un mecanismo para recibir el voto de los ciudadanos uruguayos que residen en el exterior. Es decir que en este caso estamos en una hipótesis en la cual lo que la ley está haciendo, por dos tercios del total de componentes de cada cámara, es habilitar a que la Corte Electoral organice el mecanismo necesario para que puedan votar los ciudadanos que residen en el exterior, tal como hoy en día lo hacen los ciudadanos de la mayor parte de los países. Lo hacen los brasileños, los argentinos, los norteamericanos, los franceses, los italianos.

En definitiva, lo que estaría haciendo en ese caso la ley, por dos tercios del total de componentes de cada cámara, es, justamente, habilitar, permitir que la Corte Electoral –por supuesto, dándole los recursos necesarios– instrumente el mecanismo para que con las garantías correspondientes se pueda recibir el sufragio de los ciudadanos que residen en el exterior. Creo que eso es posible.

Vuelvo a insistir en que hay dos mecanismos: uno, el de la reforma constitucional, y el otro, el de la ley sancionada por dos tercios del total de componentes de cada cámara.

SEÑORA PAYSSÉ.- Estoy siguiendo con mucha atención lo que está diciendo el doctor Correa Freitas y no entiendo por qué en el caso que está explicando ahora, vinculado a la mayoría de dos tercios, no habría una violación de la Constitución, porque el avecinamiento no existiría. Entonces, la explicación –quizás entendí mal– me resulta contradictoria, porque la inconstitucionalidad del artículo 1.º está dada en base a los artículos 77 y 81, que hablan del avecinamiento. En el caso de que se alcanzaran los dos tercios, según la explicación que el doctor Correa Freitas da, no habría avecinamiento. ¿Por qué eso no sería inconstitucional?

SEÑOR CORREA FREITAS.- No es inconstitucional por la sencilla razón de que la ley no hablaría, no se referiría al tema del avecinamiento. Sé que es difícil, pero hay que seguir el razonamiento. Si la ley pretende hacerle decir al constituyente lo que este no dijo, eso significa violación de la Constitución. En cambio, si el legislador permite que la Corte Electoral pueda recibir el voto de los ciudadanos en el exterior, allí no hay violación alguna. ¿Por qué? Por la sencilla razón de que, a diferencia del artículo 1.º, que está queriendo hacerle decir lo que la Constitución no dice, en el otro caso, en la otra hipótesis –que es la ley sancionada por dos tercios de votos que habilitaría el voto de los ciudadanos en el exterior–, no se estaría hablando del avecinamiento, no estaría contradiciendo la Constitución. Lo que estaría haciendo es permitir que la Corte Electoral organice las elecciones de tal manera que se pueda recibir el voto de los ciudadanos que residen en el exterior. Son dos hipótesis diferentes. En una, en la que es inconstitucional, se está hablando del avecinamiento. En la otra, no se va a hablar del avecinamiento; lo que se va a hacer es organizar el procedimiento para que los ciudadanos que residen en el exterior puedan votar. Por supuesto, podrá haber quien, eventualmente, plantee el tema de la inconstitucionalidad, pero a mi juicio es mucho más difícil. Quiero que me entiendan que estoy aludiendo a dos situaciones distintas.

Por un lado, a mi juicio, el artículo 1.º del proyecto de ley viola la Constitución, porque le quiere hacer decir lo que no dice.

Por otra parte, las vías para solucionar políticamente este tema que planteo son: la reforma de la Constitución o una ley sancionada por dos tercios del total de componentes de cada cámara que habilite a que la Corte Electoral pueda organizar las elecciones en el exterior. Allí no se va a hablar del avecinamiento y no se va a contradecir para nada la Constitución. Por supuesto que quienes emitan el sufragio en el exterior van a ser ciudadanos que están inscriptos en el Registro Cívico y que, por lo menos, han votado en dos elecciones.

SEÑORA PAYSSÉ.- Quiero repreguntar.

Según lo que entendí de la explicación que el doctor Correa Freitas está dando, en el caso del artículo 1.º se menciona lo del avecinamiento y, por lo tanto, lo considera inconstitucional. En el otro caso no se menciona, pero eso no significa que la Constitución no lo siga diciendo. Si nosotros no mencionamos algo que dice la Constitución, deja de ser inconstitucional; entonces, por qué es tan importante apegarse a la Constitución cuando una ley, por no mencionar lo que dice un artículo, de hecho, está permitiendo ese desapego. Es medio rebuscado, pero no tanto. Quiero entenderlo, porque después quiero hacer el razonamiento al revés: la ley con los dos tercios de votos, al no mencionarlo, puede pasarse por arriba el artículo 81, pero el artículo 1.º del proyecto de ley es inconstitucional porque sí hace referencia a ese artículo.

SEÑOR CORREA FREITAS.- Vuelvo a insistir: el proyecto de ley que estamos considerando, de alguna manera, procura eliminar o evitar el tema del avecinamiento en forma expresa. En cambio, en la otra hipótesis, es decir una ley sancionada por dos tercios de votos del total de componentes de cada cámara –que, vuelvo a insistir, es una hipótesis y una decisión que depende de los acuerdos políticos, pero que soluciona el tema–, se trataría de ciudadanos que están inscriptos y que, en su momento, estuvieron avecinados en el país, ya sea porque vivieron en él o porque se inscribieron y se avecinaron. O sea que estamos habilitando el voto de ciudadanos inscriptos en la Corte Electoral.

SEÑOR MICHELINI.- Creo que a lo que refiere el artículo 81 es a que la nacionalidad no se pierde por nada, y da por hecho –aunque no lo dice– que si la persona se volvió nacional de otro país, estaría perdiendo los derechos de ciudadanía. A su vez, los podría recuperar en el caso de avecinarse en la república e inscribiéndose en el Registro Cívico. El artículo 81 no dice que el hecho de residir en el exterior haga perder los derechos ciudadanos. Acá lo que dice es que la nacionalidad no se pierde ni siquiera por naturalizarse en otro país. Ahora bien, cuando esa hipótesis se da, es decir que se naturaliza en otro país, podría estar perdiendo los derechos de ciudadanía y solo bastaría avecinarse e inscribirse en el Registro Cívico para recuperarla. Reitero que el artículo 81 no establece que se pierde la ciudadanía por vivir en otro país. El artículo 1.º de este proyecto de ley dice que no se pierde y si se perdiera, la Corte Electoral está en falta.

SEÑOR PRESIDENTE.- Sé que el debate es muy interesante, pero recuerdo a los señores senadores que tenemos que recibir a otros invitados.

SEÑOR CORREA FREITAS.- El señor senador Mieres preguntó si este artículo 1.º significaría que ya se le otorga el voto a los ciudadanos en el exterior. ¡No! Se trata de una norma interpretativa que, a mi juicio, es inconstitucional. Aclaro que de ninguna manera por la aprobación del artículo 1.º ya se está concediendo el voto en el exterior. Tan así es que por el artículo 2.º se está creando una comisión –estoy totalmente de acuerdo y creo que es ajustado a la Constitución– para que proponga alternativas justamente a los efectos de instrumentar el voto en el exterior. Desde ya digo que es una ley que va a requerir dos tercios de votos del total de componentes de cada cámara.

SEÑOR MICHELINI.- ¿Se requerirá para todos los artículos?

SEÑOR CORREA FREITAS.- Bueno, depende. Concretamente lo que se refiera a la parte electoral.

Quiero ser claro. Los artículos 2.º y 3.º está claro que no y, a mi juicio, son ajustados a la Constitución, no hay delegación legislativa. Otros profesores han sostenido que acá habría una delegación legislativa, pero en lo personal opino que no existe, que es una potestad del Parlamento crear órganos que lo asesoren.

SEÑOR BORDABERRY.- El doctor Correa Freitas señala que sobre los artículos 2.º y 3.º no hay observaciones, pero me quiero adelantar a un supuesto. En caso de que se apruebe esa comisión dice que se va a analizar las alternativas jurídicas para la instrumentación del voto por parte de los ciudadanos uruguayos residentes en el exterior, el cual será remitido al Poder Legislativo para su consideración. El numeral 7) del artículo 77 de la Constitución dice: «Toda nueva ley de Registro Cívico o de Elecciones, así como toda modificación o interpretación de las vigentes, requerirá dos tercios de votos del total de componentes de cada Cámara». Luego dice: «Esta mayoría especial regirá sólo para las garantías del sufragio y elección, composición, funciones y procedimientos de la Corte Electoral y corporaciones electorales». Me gustaría saber si este proyecto de ley que presuntamente crea esta comisión honoraria, a su juicio requeriría esa mayoría dado que estaría afectando garantía de sufragio, elección composición, funciones y procedimientos de la Corte Electoral en el caso del voto en el exterior.

SEÑOR CORREA FREITAS.- Reitero lo que dije en su momento y que, incluso, pudo llevar a confusión.

Los artículos 2.º y 3.º del proyecto de ley tal como está hoy no requiere mayorías especiales. Luego, si se elabora un proyecto y se llega a una solución o se plantea una alternativa, en ese caso sin ninguna duda requerirá dos tercios del total de componentes de cada Cámara. Creo que es la solución si no se acuerda un mecanismo para reformar la Constitución y terminar con todas estas discusiones. Sería bueno que en algún momento se hicieran algunos ajustes técnicos a la constitución uruguaya, pero como decía el doctor Jiménez de Aréchaga, ojalá que los pudiéramos hacer en más de cuatro días para más de cuatro años.

SEÑOR PRESIDENTE.- En nombre de la Comisión de Constitución y Legislación del Senado agradecemos al doctor Correa Freitas por la información brindada.

(Se retira de sala el doctor Correa Freitas).

(Ingresa a sala la doctora Mota).

–Damos la bienvenida a la doctora Mota, presidenta de la Institución Nacional de Derechos Humanos, a fin de analizar el proyecto de ley que tenemos a estudio y referirse al derecho al voto en el exterior, así como a la creación de una comisión que estudiará el tema.

SEÑORA MOTA.- Muchas gracias, señor presidente.

La Institución Nacional de Derechos Humanos que actualmente presido –como sabrán, tiene una presidencia rotativa–, a través de su Consejo Directivo, ha emitido dos informes temáticos –en los años 2013 y 2016– sobre el voto en el exterior. En el año 2017, se suma un tercer informe emitido por el actual Consejo Directivo. Los tres documentos van en la misma línea de recomendar al Estado el amparo del derecho al voto de los uruguayos que residen en el exterior, debido a una serie de razones que se desarrollan en cada uno de los informes. Si bien hay diferentes ópticas, se unifican en la consideración que hace la Institución Nacional de Derechos Humanos al concluir que la participación política es un derecho fundamental que no puede ser ejercido por los uruguayos que residen en el exterior. Además, para los uruguayos es una obligación que está consagrada en la Constitución.

El abordaje que hace la Institución en esta temática, en estos informes y en todo su trabajo tiene que ver con el ejercicio de sus competencias y esto significa opinar sobre proyectos de ley que refieran a derechos fundamentales para aconsejar su modificación, derogación o aprobación. En este caso se sugeriría la aprobación de un proyecto de ley que –según entiende la Institución– pretende proteger derechos fundamentales.

En el primer informe de la Institución Nacional de Derechos Humanos se hace referencia, justamente, a los organismos, a los instrumentos internacionales que reconocen el derecho a la participación política, partiendo del artículo 21 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, pero también se mencionan el artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y –más cerca en el tiempo– el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Todos estos instrumentos refieren a que los Estados deben proteger, promover y garantizar el derecho a la participación política de los ciudadanos. En ninguno de estos artículos se hace una referencia a la residencia o al tener que estar viviendo en el territorio para poder ejercer ese derecho. Si bien el artículo de la convención americana hace sí una referencia a que la ley podrá regular este aspecto, si miramos la normativa interna del Uruguay, la institución entiende que no hay una regulación específica que diga que los uruguayos residentes en el extranjero, no pueden votar; no hay hasta ahora ninguna ley que lo diga expresamente. Por lo tanto, existe el derecho consagrado constitucionalmente para todos los ciudadanos y lo que corresponde es que el legislador regule esta normativa para asegurar el cumplimiento del ejercicio del derecho que, reitero, es una obligación. En

ese sentido, no es ajena la institución a saber que existe una interpretación restrictiva del ejercicio de ese derecho exigiendo por diferentes voces de autorizados constitucionalistas, pero también existen otros autorizados constitucionalistas que opinan en forma diversa y son tan válidas unas como las otras. Por eso, supongo, que una de las razones por las que se ha demorado tanto la decisión sobre la situación de estos uruguayos residentes en el exterior, es porque la interpretación de normativas constitucionales no dicen expresamente que los uruguayos que residen en el exterior no pueden votar, ni que dejan de ser ciudadanos. Reitero que la interpretación de una norma debe ser una interpretación bajo el principio pro persona, que es para proteger el derecho fundamental que está detrás de esa norma. El principio pro persona no solamente tiene como foco principal la protección de ese derecho y el garantizar su ejercicio sin atender a cuestiones jerárquicas de una norma de mayor jerarquía o de otra ni tampoco entender que haya una norma posterior o primera en el tiempo. Toda esa serie de requisitos que sí se establecen dentro de lo que es una normativa interna cuando estamos ante una normativa que refieren a los derechos humanos deben atenderse esos principios, en primer lugar.

Por lo tanto, cuando estamos interpretando la Constitución y en algunas voces se considera que la Constitución dice o se interpreta que no se ampara ese derecho o que se requiere que se esté viviendo en el Uruguay, se está haciendo una interpretación restrictiva que deriva en la no protección del derecho y esto no está en línea con lo que Uruguay se ha comprometido ante los organismos internacionales al ratificar convenciones e instrumentos internacionales. Por ejemplo, cuando Uruguay ratificó la convención americana, hizo una reserva expresamente, porque en este artículo 23 que estábamos mencionando se establece que una de las posibilidades era que por ley se pudiera restringir el derecho cuando las personas han sido condenadas por algún delito por un proceso penal. Uruguay tiene la posibilidad de suspensión de la ciudadanía, que no es pérdida, en el artículo 80, que refiere al procesamiento por delito en el cual pueda recaer pena de penitenciaria. Entonces, la delegación uruguaya entendió que, en definitiva, había una diferencia con la convención americana e hizo la reserva respecto de ese artículo para establecer que no incumplía la convención sino que, en realidad, existía una situación diversa en el Uruguay por esa normativa que está en el artículo 80 de la Constitución, más allá de que, incluso, dentro de la jurisprudencia uruguaya existen hasta discrepancias acerca de si ese artículo es en sí mismo constitucional, independientemente de la convención americana, porque un procesamiento no es condena, y se está privando a una persona del ejercicio del sufragio cuando está procesada.

Aparte de eso, cuando se ratificó la convención y se hizo esa reserva, justamente en derechos de participación política, bien podría haberse hecho referencia a que nuestra Constitución no permite que los uruguayos que residen en el exterior puedan votar. O sea, hacer también reserva de eso porque, justamente, coincide en el mismo derecho que se está analizando. Sin embargo, no lo dijo. Podemos pensar, entonces, que es una cuestión discutible, ya que no hay una norma en la Constitución que diga que no se puede votar si el uruguayo está en el exterior.

En suma –luego estaré a disposición de las preguntas que deseen hacer los señores senadores–, la institución que presido entiende que se trata de un derecho fundamental que no está siendo amparado ni protegido debidamente con una interpretación restrictiva que no está acompañada por una norma constitucional que así lo prevea, que tampoco hay una ley que lo esté restringiendo y que, en definitiva, no se está cumpliendo con la Constitución en cuanto a la protección de este derecho.

No podemos dejar de observar que el artículo 7.º de la Constitución de la república dice que los derechos fundamentales deben ser amparados y la única forma de limitarlos es cuando una ley así lo establezca y por razones de interés general. No tenemos una ley que establezca esa limitación y tampoco, obviamente, que existan en ella razones de interés general.

La Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo, en anteriores informes –que están a disposición de los señores senadores y, si desean, se los puedo enviar por mail–, ha recogido la opinión de diferentes constitucionalistas y ha reiterado sus opiniones con las que coincide, especialmente, la de los doctores Gros Espiell, Pérez Pérez y Martín Risso que entienden que, en definitiva, no habiendo en Uruguay una norma que restrinja ese derecho, debe de alguna manera superarse este escollo y reconocerles el ejercicio del derecho al voto.

A nuestro juicio, el proyecto establece una interpretación clara y precisa de algo que por ahora existe en esas diferentes posiciones para que, a partir de ahí, se pueda empezar a discutir cómo se ejecuta efectivamente ese derecho.

Asimismo, es interesante señalar que Uruguay es el único país que, hoy en día, no tiene el derecho al voto consagrado hacia los demás ciudadanos que están en el exterior. Existe una cantidad importante de ciudadanos en el exterior que se valora en alrededor de 600.000 personas, un 18 % de la población uruguaya, en diferentes partes del mundo, por diferentes razones.

Es claro que ha existido una emigración importante en la época de la dictadura y otra emigración importante en la época de crisis económica, pero son tan alejadas en el tiempo que lo único que se ha mantenido es esa emigración tan grave e importante de ciudadanos que tienen mucho vínculo con Uruguay y mucho interés en participar en las decisiones uruguayas, con el mismo derecho que tienen los demás uruguayos que viven en el territorio. La participación de esos uruguayos en la vida cotidiana se puede visualizar a través de su interés en las cuestiones políticas del Uruguay. El reclamo es, justamente, establecer esa pertenencia a su país y ese interés en ser parte de esta ciudadanía que la Constitución les ha consagrado.

Es una Constitución que consagra una ciudadanía en forma muy amplia, y desde la institución nos parece –por eso los diferentes informes refieren a lo mismo– que es un derecho que debe ser protegido por el Estado y, de alguna manera, habría que resolver esta situación con una normativa expresa que así lo consagre. Entendemos que este proyecto recoge, justamente, la interpretación amplia que debe dársele a esta normativa.

SEÑORA MOREIRA.- Saludo a la doctora Mota y agradezco su presencia y las expresiones vertidas.

Es una argumentación que parte de un lado como si fuera espejo respecto de la comparecencia anterior que tuvimos del constitucionalista Correa Freitas. Él parte de qué es lo que la Constitución dice o no, y me parece que usted en su exposición parte del derecho, cuáles son los derechos fundamentales de la ciudadanía y cómo el Estado debe velar por ellos y preservarlos a través de leyes especiales. Parte de una visión supranormativa con respecto a lo que el texto de la Constitución dice o no.

La primera pregunta que voy a formular –me resultó bien interesante el tema del voto de los presos, por llamarlo en forma simple; el voto de los privados de libertad, que es el voto de los presos– está relacionada a cómo Uruguay se reserva frente a la convención para hacer su interpretación sobre la causal de suspensión. La primera pregunta que formulo es en qué sentido las obligaciones contraídas por Uruguay en los acuerdos internacionales generan una obligación concreta para el Estado uruguayo. Voy a tomar un ejemplo. Cuando la corte interamericana habla sobre la prisión de los Peirano o la sentencia Gelman, genera obligaciones para el Estado uruguayo, más allá de que exista una sentencia. Una pregunta posible para hacer es si alguien podría presentarse ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos al ver su legítimo derecho obstruido. Pero eliminando este posible paso, me gustaría saber en qué sentido estas obligaciones contraídas a nivel de los compromisos internacionales –y lo digo porque conozco la posición de la doctora sobre el tema del control de constitucionalidad– generan una obligación para el Estado uruguayo de implementar efectivamente una medida.

La segunda pregunta tiene que ver con dos consideraciones que usted hace. La primera es que las limitaciones a los derechos deben ser estipuladas por leyes especiales en razones de interés general, y no hay ninguna ley que limite esto. Y la segunda, que efectivamente vivir en el exterior no es causal de suspensión de la ciudadanía, según consta en el artículo 80 de la Constitución. Entonces, sobre estas dos consideraciones voy a formular dos preguntas relacionadas con esto y con la exposición del doctor Correa Freitas. La primera es que el doctor Correa Freitas interpreta que por una ley de dos tercios sí podría establecerse la obligación de la Corte Electoral de organizar el voto en el exterior. A su juicio tiene que ser por dos tercios por lo que establece el numeral 7.º) del artículo 77 de la Constitución de la república, que indica que se requerirán dos tercios de votos del total de componentes de cada cámara para sancionar leyes electorales cuando se modifica el registro. Entonces, la pregunta que hago es: ¿requeriríamos una ley de dos tercios de votos del total de componentes de cada cámara para organizar, no el voto en el exterior, sino el registro en el exterior? Voy a un escalón antes. Si yo le quiero encomendar a la Corte Electoral que inscriba a los ciudadanos que viven en el exterior, en los consulados y en las embajadas, ¿se requiere una ley que sea aprobada con dos tercios de votos de cada cámara? Como legisladora me parece un exabrupto que una tarea administrativa requiera una reforma constitucional.

Digo esto, porque veo que en la Constitución, el avecinamiento y el registro aparecen como una unidad, por más que el doctor Correa Freitas sostenga lo contrario. Es como si el constituyente hubiera entendido que para registrarse hay que avecinarse. Ahora bien, ¿qué pasa si yo me registro sin

avecinamiento y rompo ese binomio maldito? ¿Se requiere una ley electoral de dos tercios para proceder al registro, no hablemos ya del voto en el exterior?

Sé que la doctora Mota no es constitucionalista pero el proyecto de ley gira en torno a la interpretación que hace el legislador relativa a que vivir en el exterior no suspende la ciudadanía. El doctor Correa Freitas manifiesta que le hacemos decir a la Constitución lo que ella no dice. ¿Por qué? ¿Dónde ve él la contradicción? Como la Constitución dice que nadie pierde la nacionalidad por tener otra nacionalidad y que para el ejercicio de los derechos basta con avecinarse, si estableciéramos que el ejercicio de los derechos existe aún sin avecinamiento, estaríamos contradiciendo la Constitución. Aclaro que digo esto de una manera brutal pero es más o menos en esto donde él advierte la inconstitucionalidad del artículo 1.º.

En resumen, las tres preguntas que planteé son en qué medida las convenciones nos imponen un deber; la relativa a la consulta que le hice al doctor Correa Freitas sobre si se podía considerar que el terreno de las embajadas es nacional y el avecinamiento podría interpretarse como la concurrencia a una embajada –aclaro que esta es una interpretación personal, pero vale en este momento– y en qué sentido hay una inconstitucionalidad o en qué medida el artículo 1.º le hace decir a la Constitución lo que ella no establece. ¿Es tan duro el mandato de la Constitución que para el ejercicio de los derechos uno necesita estar avecinado? ¿Se puede disfrutar de los derechos sin estar avecinado? Debe haber muchos casos en los que se puede disfrutar de los derechos sin estar avecinado. Respecto de esto la Constitución es muy general, no habla del derecho al voto sino del conjunto de los derechos.

SEÑORA MOTA.- Con respecto a la pregunta de las convenciones, quiero decir que cuando Uruguay ratifica una convención se compromete a cumplirla. Así lo establece la Convención de Viena, que dice, entre otras cosas, que los tratados se deben ejecutar de buena fe y que no se debe invocar normativa interna para no cumplir con lo previsto en la normativa exterior.

En este caso, si la normativa internacional que hemos ratificado –como la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos– consagra el derecho a la participación política y Uruguay no estableció reservas en cuanto a que su Constitución impedía el ejercicio de los derechos a los extranjeros y, a su vez, en la ejecución de sus políticas no ampara esta participación –léase no protege el ejercicio del derecho al voto de sus ciudadanos–, el país no estaría cumpliendo con la convención. Estaría vulnerando los derechos que se comprometió internacionalmente a proteger. A tal punto esto es así que existe una denuncia presentada por un uruguayo ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos –eventualmente, podría habilitarse una instancia judicial ante la corte– reclamando este derecho. El Uruguay tiene esta normativa, ratificó la convención, se comprometió a proteger tales derechos y, sin embargo, no lo está haciendo. Esto fue lo que planteó esta persona en su denuncia. Es decir que tenemos instalado por lo menos un caso ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, porque el Uruguay no protegió el derecho a la participación política. Entonces, claramente no estamos cumpliendo con la convención.

Creo que de esta manera he respondido a la primera interrogante planteada.

En cuanto a la segunda pregunta, que refiere al avecinamiento o si se exigiría una mayoría especial para el tema de la ley de registro, hay diferentes mayorías en la Constitución. Obviamente los constitucionalistas dominan este asunto con mucha más facilidad y soltura que la que yo pueda tener, pero entiendo que el principio general es que se requiere mayoría simple. Cuando se requiere mayoría específica la Constitución lo establece expresamente y, justamente, el numeral 7.º) del artículo 77 expresa: «Toda nueva ley de Registro Cívico o de Elecciones, así como toda modificación o interpretación de las vigentes, requerirá dos tercios de votos del total de componentes de cada Cámara». Queremos aclarar que es pura y exclusivamente para esos efectos, y este proyecto de ley que se está considerando es un proyecto de interpretación de la Constitución, que no requiere mayoría de dos tercios.

Este proyecto entra dentro de las facultades de la Asamblea General establecidas en el numeral 20) del artículo 85 de la Constitución: «Interpretar la Constitución, sin perjuicio de la facultad que corresponde a la Suprema Corte de Justicia, de acuerdo con los artículos 256 a 261». Aquí refiere, obviamente, a los procesos de inconstitucionalidad para lo cual no está diciendo que se requiera mayoría de dos tercios, sino una mayoría absoluta o, incluso, mayoría simple, es decir, mayoría absoluta de presentes.

Por tanto, en el primer artículo se interpreta que la Constitución, en sus artículos 77 y 81, no requiere la presencia en el territorio para el ejercicio de los derechos y obligaciones inherentes a la ciudadanía. Esa formulación no requiere una mayoría de dos tercios, una mayoría especial.

En cuanto a la forma de instrumentar cómo se va a desarrollar el cumplimiento del voto, cómo la Corte Electoral va a poder definir dónde se va a votar, de qué manera, etcétera, etcétera, para eso sí requiere una mayoría de dos tercios, porque lo establece la Constitución. Es como un segundo paso.

Por otro lado, hay otra cuestión más que es el tema del avecinamiento y si uno podría avecinarse en una embajada, que podría ser una posibilidad, o cuáles son esos mecanismos. Esa puede ser una disposición para más adelante, pero me parece que ahora, y viéndolo desde el punto de vista del derecho fundamental, que en este momento se discute, es que al poner todos estos cuestionamientos sobre la mesa, no se resuelve ninguno o, justamente, se termina denegando por la vía de los hechos porque ni siquiera se le está reconociendo a los uruguayos que tienen derecho al voto.

Lo que pretende esta formulación es apenas el inicio de una etapa más larga, es decir, cómo se va a garantizar el cumplimiento de ese derecho. Hoy día ni siquiera se está reconociendo expresamente el derecho al voto a los uruguayos. Eso es lo que tímidamente hoy está presentando este proyecto de ley. ¡Ojalá fuera un proyecto de ley más completo donde, además, se pudiera regular y efectivizar! Pero como hay un tema de diferentes mayorías, me parece que el hecho de poder admitir que los uruguayos que están en el exterior tienen derecho a votar, es una cuestión muy básica que no debería tener discusión a esta altura de la historia del país.

Entonces, el tema del avecinamiento es una ley anterior que ha establecido cuáles son sus requisitos. Requiere un año de residencia y otras cosas, que también pueden ser discutibles. Nosotros no lo hemos analizado en la institución y si bien tengo mi opinión personal, no quiero plantearla porque vine aquí en representación de ella. Repito: me parece que es una cuestión para discutir posteriormente porque se refiere a los uruguayos nacidos en el exterior, hijos de padre o madre uruguayos, que tienen la ciudadanía por sus padres, pero nunca vivieron en el Uruguay, que es diferente a los que sí vivieron aquí, se registraron en el Registro Cívico Nacional y ahora están en el exterior. Son conjuntos de uruguayos diferentes.

El artículo 1.º de la Constitución dice: «La República Oriental del Uruguay es la asociación política de todos los habitantes comprendidos dentro de su territorio». La asociación política es la soberanía de la nación. Dentro de un territorio existen uruguayos y extranjeros, el artículo 1.º dice que los ciudadanos son los uruguayos, es decir, los que hacen la soberanía de la nación, los otros pueden ser habitantes, pero no son parte de la nación porque son extranjeros. Por lo tanto, hay dos lecturas, dos niveles de personas y obviamente los habitantes comprendidos dentro de un territorio pueden ser ciudadanos o no. Del artículo no surge que tengan que estar dentro del territorio para poder votar. El artículo 77 dice: «Todo ciudadano es miembro de la soberanía de la Nación; como tal es elector y elegible en los casos y formas que se designarán». Luego hace todo un desarrollo y en ninguno de esos numerales refiere a que debe estar en el territorio. Por lo tanto, inferir del artículo 1.º cuáles son los derechos que amparan al ciudadano, es negar todos los demás artículos de la Constitución, porque en ninguna parte de este artículo se refiere al derecho a la participación política. Además, cuando se refiere a ciudadanía y sufragio no lo hace como requisito, sino que establece la inscripción obligatoria en el registro. La Constitución no establece como requisito vivir en el territorio, por lo tanto, no puedo hacer una interpretación restrictiva del derecho y tampoco hay una ley que lo haya regulado de esa manera.

SEÑOR PRESIDENTE.- Le agradecemos a la doctora Mota por sus aportes.

(Se retira de sala la doctora Mota).

(Ingresan a Sala los ministros de la Corte Electoral).

– La Comisión tiene el gusto de recibir a la delegación de la Corte Electoral integrada por los señores ministros doctor José Garchitorena, doctor José Korzeniak y el licenciado Arturo Silvera.

La comisión está considerando un proyecto de ley que tiene que ver con reconocer el derecho al voto en el exterior, creando para ello una comisión interinstitucional. Nos interesaría conocer la opinión de la Corte Electoral al respecto.

SEÑOR GARCHITORENA.- A continuación, vamos a leer un texto que fue aprobado en la Corte Electoral y que llevó también a la comisión de la Cámara de Representantes: «La Corte Electoral ha recibido una convocatoria para considerar el proyecto de ley sobre Derechos y Obligaciones Inherentes a la Ciudadanía. Interpretación de los artículos 77 y 81 de la Constitución de la República. (Distribuido n.º 1701/2017). Ante la consulta a la Corte Electoral concerniente al proyecto caratulado "Derechos y Obligaciones Inherentes a la Ciudadanía", la Corte Electoral considera lo siguiente: El artículo 1.º de este proyecto de ley, interpreta los artículos 77, párrafo 1 y 81 de la Constitución de la República. Es del caso recordar que la Corte Electoral no tiene competencia para interpretar la Constitución de la República, que según el artículo 85 inciso 20 de la Carta Magna compete únicamente a la Asamblea General, salvo la facultad que corresponde a la Suprema Corte de Justicia según los artículos 256 a 261 de la Constitución.

De todas maneras, la Corte considera conveniente tener en cuenta la posición que esta Corporación ha sostenido sobre el voto desde el exterior, en distintas ocasiones y respondiendo a diversas consultas. En esta materia la Corte Electoral considera que el juicio y la valoración que se haga sobre el voto desde el exterior, incluida la eventual inscripción cívica fuera del país, supone el análisis de un proyecto que contenga –al menos– las normas básicas materiales (compatibles con los principios y normas de mayor jerarquía) y formales (aquellas que le dan identidad a los procesos y que suponen un conjunto de instancias concatenadas, de manera que la anterior resulte presupuesto de la siguiente).

Viene al caso consignar que esta Corporación, al menos en los últimos veinte años, ha dado su opinión ante las Comisiones Parlamentarias en casi todos los procesos legislativos que culminaron o no, modificando la legislación electoral.

En esta instancia y a propósito de los proyectos de ley que propiciaron la consulta, debe hacerse constar que aquellos proyectos que a la sazón se convirtieron en ley, fueron ulteriormente reglamentados por esta Corte Electoral, en ejercicio de la facultad (de principio) de dictar actos regla. Es, pues, en dichas normas reglamentarias en las que quedan establecidos los aspectos instrumentales de naturaleza electoral, y estos, en consecuencia, requieren de una norma previa de carácter legal que contenga los aspectos sustanciales objeto de reglamentación».

Este es el texto que la Corte votó y que plantea que se expresa a partir de proyectos de ley en materia electoral, pero en este caso no hay ninguno porque estamos ante un proyecto interpretativo, por lo que no tenemos competencia para opinar.

SEÑOR KORZENIAK.- Simplemente quisiera agregar que este es el consenso que alcanzó la Corte Electoral. Si bien tenemos diferentes posiciones respecto a la posibilidad de que se efectivice el voto en el exterior, la Corte no tiene posición, y tampoco corresponde que la tenga. Si se aprueba el proyecto de ley y, por tanto, se crea la comisión, la Corte la estará integrando, tal como lo establece el artículo 3.º de este proyecto de ley que ya tiene media sanción.

SEÑORA MOREIRA.- Entiendo que la primera parte de la declaración es un resguardo de la Corte respecto a que cualquier texto deberá contener esta normativa y recursos. Además, la Corte viene diciendo, «no es cosa nuestra, nosotros reglamentaremos», por eso el diálogo es tan breve. Claro, no es un constitucionalista que viene a dar su opinión, sino que tiene que dar una opinión consensuada.

Con respecto al registro de ciudadanos que viven en el exterior ¿alguna vez la Corte Electoral se ha planteado la posibilidad de emitir credenciales en sus embajadas o consulados en el exterior? Entiendo que el Estado vuelve doblemente oneroso el ejercicio del voto en el exterior porque no solo obliga a venir a votar, sino que obliga a venir a registrarse o a levantar la inhabilitación luego de no votar dos veces, circunstancia que debe ser más frecuente de lo que imaginamos. ¿Entienden que la posibilidad de que la Corte Electoral ofrezca el servicio de registro allí, donde los ciudadanos viven –para no hacerlos venir al Uruguay dos veces–, exige una norma especial o la mayoría especial de dos tercios? Me imagino que ya deben haber conversado sobre este tema.

SEÑOR KORZENIAK.- La posibilidad existe si una ley lo establece y en este momento no es posible. Conozco proyectos de ley de hace más de 10 años que contemplaron esa posibilidad y nunca llegaron a discutirse, no prosperaron.

Con respecto a la pregunta de la señora senadora Moreira, la Corte no se ha planteado hacerlo porque, entre otras cosas, necesita una ley que lo establezca.

SEÑORA MOREIRA.- ¿Se requiere una ley votada por mayoría especial?

SEÑOR KORZENIAK.- Así es.

SEÑOR GARCHITORENA.- Como decía el ministro Korzeniak, la Corte no se ha planteado este tema porque lo que se aplica es la Constitución y las leyes electorales, y nuestra legislación electoral no prevé esa posibilidad. Después están las opiniones personales, y esto es parte de las discrepancias que pueden surgir en el seno de un órgano colegiado como es la Corte Electoral. En ese sentido, en lo personal entiendo que hay limitaciones constitucionales a esa posibilidad, porque una de las garantías de nuestro sistema, que está recogida en el artículo 59 de la Constitución, es el control partidario de todos los actos que hacen a los procesos electorales. Estos comienzan con la inscripción cívica, que es la primera garantía. Este tipo de actividad de inscripción no podría hacerse en una oficina dependiente del Poder Ejecutivo, porque se la estaría quitando del ámbito de la Corte Electoral, órgano de creación constitucional, con competencia específica en materia electoral y con facultades indelegables, hasta podría sostener. En definitiva, insisto, en que esto no podría hacerse en una oficina dependiente del Poder Ejecutivo, donde, además, no habría control partidario. Y estas son normas que están en la Constitución: artículos 59, 77 y los que refieren a la Corte Electoral. Pero reitero: es mi opinión.

SEÑOR KORZENIAK.- Efectivamente, esa es la opinión del ministro Garchitorena, que yo no comparto. El control partidario podría establecerse y la propia ley lo podría instrumentar. Y la propia ley también podría establecer que no intervinieran funcionarios electorales –es decir, los que están dentro de la órbita de la Corte Electoral–, sino funcionarios consulares, por ejemplo. También hay un artículo constitucional habilitante para agregarles facultades a los ministerios. Es decir, no tendría por qué no existir el control partidario, que efectivamente, como afirma el ministro Garchitorena, existe en el momento de la inscripción también.

Lo mismo ocurre en materia de ciudadanía legal. Cuando se otorga la ciudadanía legal, quienes estudian en primera instancia son los integrantes de una comisión formada por dos ministros de distintos partidos. Ese control partidario no tiene por qué necesariamente no conseguirse, si la ley establece la forma de instrumentarlo.

Por otra parte, aquí rige la Ley n.º 7690, de 1924, con las modificaciones correspondientes. De manera que si se consensuara que es importante que los ciudadanos pudieran emitir su voto desde el exterior, es decir, si fuera esa la intención y todo el mundo –o la mayoría suficiente para que eso ocurriera– estuviera de acuerdo, esta ley podría también establecer esos mecanismos, así como los mecanismos de –por decirlo de una manera fácil– reenganche en el padrón electoral, una vez que la persona, por no haber votado en dos elecciones consecutivas, quedara excluida de dicho padrón.

Pero también es una opinión personal, y en muchos de los temas que seguramente los señores senadores planteen o sobre los cuales tengan inquietudes, vamos a tener posiciones distintas.

SEÑOR SILVERA.- La Corte Electoral es un órgano de competencia abierta. Tiene competencias que están dadas por la Constitución de la república, pero también el legislador le otorga competencias a través de la ley. Pero que sea un órgano de competencia abierta no significa que esas competencias que se le puedan otorgar por la ley vayan más allá de sus funciones y su materia tradicional o normal. ¿A dónde quiero llegar con esto? A que la Corte Electoral no debería colegislar.

En nuestras participaciones en esta comisión vamos a hablar más a título personal que en nombre de la Corte Electoral. La posición de la Corte Electoral ha quedado claramente establecida con la lectura del documento por parte del doctor Garchitorena. Lo demás pasa a ser posiciones y valoraciones personales de los ministros. Insisto en que la Corte Electoral no tiene competencia legislativa y no debería colegislar, más allá de que con todo gusto la Corte Electoral siempre ha colaborado con el Poder Legislativo en el asesoramiento –llamémosle así– o en la consulta cada vez que se la ha convocado a participar en comisiones legislativas.

En cuanto a este proyecto de ley, me generan muchísimas dudas el alcance del artículo 1.º. Está claro que el Poder Legislativo tiene la competencia y le cabe votar una ley interpretativa de la Constitución. Eso claramente es así y no hay discusión al respecto.

Ahora bien, ¿a qué se está refiriendo acá? ¿Cuál es la duda? Para plantear una ley interpretativa primero hay que identificar alguna duda sobre el objeto de la ley en la Constitución. ¿Cuál es en este caso la duda? ¿Que quien reside en el exterior tiene alguna imposibilidad de ejercer el derecho al sufragio, si es que está inscripto en el registro cívico? De eso no hay ninguna duda; el derecho a sufragar lo tiene y, de hecho, hay muchos ciudadanos que residen en el exterior que se trasladan al momento de votar y votan. Ese derecho lo han ejercido. Después existe la discusión de si todos tienen la misma posibilidad de venir o no, la que también se daría en el caso de instalar el voto consular, porque en ese caso se podría violar el principio de igualdad, dado que no todos tendrán la posibilidad de concurrir el día de la elección a las distintas mesas de votación que se instalarían en los consulados o en las embajadas. Es decir que ahí también se violaría el principio de igualdad.

¿Esa es la duda que se quiere interpretar con el artículo 1.º o se está refiriendo a buscar la manera de implementar el voto en el exterior? Esa es otra cosa. El voto en el exterior también violaría el principio de igualdad porque actualmente a un ciudadano que reside en el país no se le permite el voto interdepartamental. Por ejemplo, un ciudadano que reside en Colonia pero tiene su inscripción cívica en Rivera, si quiere votar está obligado a trasladarse a Rivera. Entonces, estaríamos permitiendo que un residente en el exterior votara en un consulado y no que un residente habitual en el territorio nacional que vive en Colonia, por el hecho de tener la inscripción cívica en Rivera, pueda sufragar donde vive. Creo que estaríamos violando el principio de igualdad en los dos sentidos que he mencionado.

SEÑORA MOREIRA.- Quisiera saber si la Corte Electoral, que es la que se ocupa de efectivizar el derecho de los ciudadanos a votar –es la que lo ejecuta; no tiene potestades legislativas, sino de implementación de las leyes y las normas que surjan de la Constitución y de la legislación corriente–, considera que el hecho de no poder votar en el exterior se trata de una lesión de los derechos fundamentales de los ciudadanos o no.

Formulo esta pregunta porque la Institución Nacional de Derechos Humanos, que acaba de comparecer, sostiene que hay un mandato en ese sentido por las convenciones y los acuerdos internacionales que el Uruguay ha celebrado. Además, cabe destacar que el voto en el exterior existe en toda América Latina; Uruguay es el único que no lo tiene.

Reitero mi pregunta: ¿ustedes consideran que se está lesionando el derecho de los uruguayos al ejercicio del sufragio al obligarlos a trasladarse?

Por otra parte, quiero decir que yo tampoco estoy de acuerdo con que los ciudadanos se vean obligados a trasladarse y hubiera aprobado el voto consular, que voté en su momento. Creo que hay que dar las mayores libertades y las mayores garantías para que todo el mundo vote donde esté. De todas maneras, la Corte Electoral se ha preocupado bastante de tener mesas volantes, que colocan en los departamentos para que cualquiera que lo desee pueda trasladar la credencial. Yo misma lo hice a partir del voto de los municipios.

Quería decir esto como reconocimiento al trabajo que ha hecho la Corte Electoral de facilitar la reinscripción mediante la modificación del lugar de residencia de los electores para que todos puedan reducir los costos de ejercer el derecho.

Entonces, la primera pregunta que queda planteada es si consideran que es o no una lesión a los derechos fundamentales de los ciudadanos volverles oneroso el ejercicio del derecho al voto con la obligación del avecinamiento, siendo que estamos en Uruguay, no en el centro del mundo, lo que, lógicamente, vuelve muy oneroso para algunos el ejercicio de ese derecho. Aclaro que es una pregunta absolutamente personal.

SEÑOR GARCHITORENA.- En este tema siempre hay una tensión de derechos.

La referencia que hacía el ministro al motivo por el cual está prohibido el voto interdepartamental es, en realidad, una necesidad que en su momento planteó la Corte Electoral luego de la reforma del año 1996 en virtud del poco tiempo que hay entre la primera y la segunda vuelta, y

para disminuir la cantidad de votos observados. Eso explica la prohibición legal del voto interdepartamental, que existió hasta la Ley n.º 17113.

Hay otras causales de suspensión de la ciudadanía o de no posibilidad de ejercer el derecho al voto –previstas en la Constitución y en la ley– y esta puede ser una limitación más, en aras de preservar –esta es una opinión personal– algo que caracteriza al sistema electoral uruguayo, que son sus garantías. En cualquier sistema electoral, más allá de la letra de la ley, lo principal es la confianza que despierta en quienes lo utilizan; la confianza es la base del sistema. Y dado que se preguntaron opiniones personales, voy a dar la mía: creo que hacer una alteración tan radical –como la que habría que hacer– para asegurar el voto desde el exterior estaría poniendo en cuestión ese elemento fundamental del sistema electoral uruguayo, que es la confianza que despierta en los ciudadanos en cuanto a que el voto que uno emite va a verse reflejado en el escrutinio y, por consiguiente, en las proclamaciones que a la postre efectúe la Corte Electoral.

SEÑOR KORZENIAK.- Brevemente, voy a hacer dos afirmaciones. La primera es que considero que sí hay lesión de los derechos y que no hacía falta siquiera una declaración con carácter interpretativo. Nos preguntaban si estábamos hablando del voto desde el exterior. La respuesta es «sí». El artículo 2.º establece la creación de una comisión honoraria con el cometido de elaborar un proyecto de informe normativo para viabilizar el voto desde el exterior de los ciudadanos uruguayos.

La segunda afirmación que quiero hacer es que la preservación de las garantías va a estar determinada por el contenido del proyecto de ley que se establezca, que sí puede brindar las garantías suficientes, como ocurre en muchísimos países del mundo en los cuales se vota por correspondencia y nadie lo ha objetado. Sí ha habido escándalos con relación al financiamiento de los partidos, como por ejemplo en España; pero en esto del voto por correspondencia no vamos a innovar demasiado porque hay muchos casos en todo el mundo y nadie considera vulneradas las garantías del voto. Eso sí, dependerá, naturalmente, de que la ley haya estado bien elaborada de manera de preservar las garantías para que sigan plenamente vigentes y generen la confianza que debe tener todo sistema electoral.

SEÑOR SILVERA.- La pregunta que nos traslada la señora senadora Moreira, creo que, en el fondo, nos lleva a otra discusión, porque planteada así tendríamos que responder si viola o no, si se ven o no vulnerados los derechos. Pero me pregunto, ¿los derechos de quién? Eso me lleva a una larga discusión y debate, tanto académico como político, en nuestro país, sobre las categorías de nacionalidad y ciudadanía, que siempre es lo que está sobrevolando estos aspectos.

Un nacional uruguayo puede estar viviendo muchos años en el exterior, no volver nunca más a la patria, pero va a seguir siendo un nacional. La ciudadanía otorga derechos políticos, entre ellos, nada menos que el derecho al sufragio, y quienes deben contar con ese derecho son los que integran la sociedad política. Creo que integrar la sociedad política tiene una relación absoluta con uno de los componentes de un Estado, que es el territorio. El ciudadano, en definitiva, debe tener una relación con su territorio aunque sea habitual, como decimos con el tema de la residencia; no exigimos residencia permanente, que no se pueda abandonar nunca el país. No; lo que se solicita es una residencia habitual, es decir, alguien que tenga intereses, lazos, vivencias con el Estado oriental. Esa persona es la que tiene derecho al sufragio, porque es parte de la sociedad política. Quien un día se fue de acá y nunca más retornó, de alguna manera ha roto sus lazos con esa sociedad política. Entonces, en lo personal, no creo que esté vulnerado en su derecho al sufragio porque, de alguna manera, lo ha ido perdiendo desde el momento en que dejó de integrar esa sociedad política.

SEÑOR KORZENIAK.- No tengo intención de trasladar discusiones que ya hemos tenido muchas veces, con profundidad y profusión de argumentos, pero sí quiero señalar que en los hechos, tal como está concebido el sistema, solo se solicita la residencia a los efectos de la inscripción en el registro o el avecinamiento al momento de otorgar la ciudadanía legal y nunca más, porque la persona viene y vota. Lo que ocurre es que los que tienen medios para venir a votar, lo hacen, y los que no, no votan. Eso es lo que ocurre y es la consecuencia del sistema que en este momento tenemos.

Era cuanto quería agregar.

SEÑOR BORDABERRY.- Agradecemos la visita; la verdad es que con sus razonamientos nos han hecho pensar, como también lo hicieron los anteriores invitados.

Quizás la pregunta a la Corte Electoral pasa por el tema de si controlan la naturalización o el domicilio en el exterior. Me explico. La presidenta de la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo citó al artículo 1.º de la Constitución –la verdad es que fue muy inteligente al hacerlo– que dice que la República Oriental del Uruguay es la asociación política de los habitantes que nos encontramos dentro de su territorio. Esos somos los que integramos la sociedad política. Ya en el artículo 1.º de la Carta hay una definición muy clara acerca de cuál es el concepto que tiene el constituyente, está pensando en los habitantes dentro del territorio. Después, en el artículo 81 se dice que aún si se naturaliza en otro país no pierde su nacionalidad. La persona se fue a vivir a la República Argentina, a España, o adonde sea, pasó un tiempo, se afincó y se naturalizó, pero no pierde su nacionalidad. Después dice que ni siquiera pierde la nacionalidad, pero recuperará sus derechos con el avecinamiento. Eso dice el artículo 81.

Teniendo en cuenta esto, a mi juicio, la Corte Electoral debería decir –cosa que no hace–, por ejemplo: «¿Usted se naturalizó en otro país? Porque de ser así, no puede votar salvo que me pruebe que se avecinó». Sin embargo, sucede que yo, ciudadano uruguayo, vivo en Buenos Aires desde hace veinte años y me naturalicé, pero en todas las elecciones vengo y voto. No podría hacerlo, pero nadie me pregunta nada. ¿Estamos de acuerdo? De acuerdo con el artículo 81, una persona en esas circunstancias no podría votar. ¿Controla eso la Corte Electoral? No, no lo hace, porque es imposible. ¿Cómo lo haría? ¿Pidiéndole a la Argentina un listado de las personas que están en esa situación? ¿Pidiéndoles un listado a todos los países del mundo donde se han naturalizado uruguayos? ¡No lo creo!

Por otro lado, ¿se controla que la persona esté avecinada? ¿Que no viva en otro país? Porque el texto del artículo 81 va más allá y establece que «La nacionalidad no se pierde ni aun por naturalizarse en otro país, bastando simplemente, para recuperar el ejercicio de los derechos de ciudadanía, avecinarse en la República e inscribirse en el Registro Cívico.», o sea que se pierden otros derechos. Evidentemente, la Constitución ha ido sufriendo algunas modificaciones en estos artículos –aunque no en el primero– y no distingue claramente entre nacionalidad y ciudadanía aunque, a mi juicio, lo hace, pero es una vieja discusión en la que no vamos a entrar en el día de hoy.

En definitiva, ¿no debería la Corte Electoral controlar si se adoptó la nacionalidad, por ejemplo, mediante una declaración jurada? Porque de ser así, no habría que permitirle votar a la persona.

SEÑOR GARCHITORENA.- La Corte Electoral no lo controla ni creo que tenga forma de hacerlo. Ni siquiera controla si efectivamente la persona mantiene el domicilio que tenía o declaró a la hora de inscribirse en el Registro Cívico. En realidad, uno perfectamente puede haberse inscripto en Rivera y –como decía el ministro Silvera– vivir, por ejemplo, en Colonia, pero ejerce sus derechos políticos en Rivera porque allí fue donde se inscribió, es su voluntad permanecer y no hizo uso de su derecho de trasladar su inscripción cívica.

En definitiva, ejercer los derechos y el lugar donde hacerlo es una cuestión de voluntad personal, dentro de lo que marcan la Constitución y la ley.

SEÑOR PRESIDENTE.- Quería dejar constancia de que los diputados del Frente Amplio presentaron un proyecto de ley para permitir el voto interdepartamental…

(Dialogados).

–Esto no se ha logrado por un tema de acuerdos políticos.

Por último, quiero agregar que se trata de una discusión que está teñida porque, en realidad, a través de este proyecto de ley que estamos estudiando se busca consagrar el derecho al voto a pesar de residir en el exterior. Después se creará una comisión que estudiará la posibilidad de hacer viable el voto en el exterior.

Muchas gracias por lo respetuosos que han sido, por dejar la opinión de la Corte Electoral y por la confianza al brindar sus opiniones personales.

(Se retiran de sala los ministros de la Corte Electoral, doctores José Garchitorena y José Korzeniak, y el licenciado Silvera).

–La secretaría me informa que por un tema administrativo deberíamos reconsiderar el proyecto de ley sobre registro de abusadores, del señor senador Lacalle Pou, que lo habíamos votado en forma negativa. Lo que tenemos que hacer es votar la reconsideración y, después, votar para sea anexado al proyecto que votamos el otro día en Cámara, para darle un final administrativo al tema.

Se va a votar la reconsideración.

(Se vota).

–5 en 5. **Afirmativa.** UNANIMIDAD.

Si no se hace uso de la palabra, se va a votar si se anexa a la carpeta n.º 1126 como antecedente del proyecto que votamos días pasados sobre medidas preventivas para instituciones que impliquen trato directo con niñas, niños o adolescentes, personas con discapacidad y personas mayores en situación de dependencia.

(Se vota).

–5 en 6. **Afirmativa.**

SEÑOR BORDABERRY.- No lo he votado, señor presidente, porque creo que lo que se votó es este proyecto. En realidad, la secretaría del Senado se equivocó –y lo dije en sala– porque se está votando el proyecto del señor senador Lacalle Pou, que es lo que se aprobó. Porque, ¿quién marca cuántas modificaciones debe tener un proyecto para ser o no aprobado? Entonces, no lo he votado porque creo que ya estábamos votando allí el proyecto.

SEÑOR PRESIDENTE.- No habiendo más asuntos a considerar, se levanta la sesión.

(Son las 16:52).